

### Die Russische Föderation zwischen imperialen Versuchung und legitimer Interessenpolitik: zur westlichen Kritik an der russischen Außen- und Sicherheitspolitik

Weiss, Gebhardt

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weiss, G. (1995). *Die Russische Föderation zwischen imperialen Versuchung und legitimer Interessenpolitik: zur westlichen Kritik an der russischen Außen- und Sicherheitspolitik*. (Berichte / BIOst, 23-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41825>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.© 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.  
Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon	0221/5747-0,	Telefax	0221/5747-110
---------	--------------	---------	---------------

ISSN 0435-7183

## **Inhalt**

Seite

Kurzfassung

.....  
4

Einleitung: Quo vadis?

.....  
7

Zukunftssicherung: Durch Kooperation oder verschärften Wettbewerb?

.....  
8

Imperial, hegemonial oder legitim?

.....  
11

Selbstbehauptung und außenpolitischer Konsens

.....  
14

Institutionelle Schwäche und außenpolitische Verantwortungsfähigkeit

.....  
18

Einige Schlußfolgerungen

.....  
21

Summary

.....  
25

12. April 1995

Der Autor ist deutscher Diplomat und derzeit am Center for International Affairs der Harvard Universität tätig. Er gibt hier ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

Redaktion: Heinz Timmermann



**Gebhardt Weiss**

## **Die Russische Föderation zwischen imperialer Versuchung und legitimer Interessenpolitik**

Zur westlichen Kritik an der russischen Außen- und Sicherheitspolitik

**Bericht des BIOst Nr. 23/1995**

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Die außen- und sicherheitspolitische Selbstbehauptungsstrategie der Russischen Föderation, ihre beiden Hauptrichtungen der verstärkten Einflußnahme auf die GUS-Staaten einerseits und der Ablehnung einer Osterweiterung der NATO andererseits - all dies hat, zusätzlich stimuliert durch die exzessive Anwendung militärischer Macht in Tschetschenien, im Westen wie auch in Rußland selbst den Vorwurf einer erneuten imperialen russischen Außenpolitik verstärkt. Wegen der sicherheitspolitischen Konsequenzen, insbesondere für die im Rahmen der OSZE anstehende Diskussion über eine gemeinsame und umfassende Sicherheit zwischen Vancouver und Wladiwostok, muß dieser Vorwurf kritisch hinterfragt werden.

#### *Ergebnisse*

1. Bei der Bewertung russischer Politik gegenüber den GUS-Staaten wie auch in Tschetschenien darf die notwendige kritische Gesamtbetrachtung der russischen Innen- und Außenpolitik weder vorrangige strategische Zielsetzungen der politischen Neugestaltung im OSZE-Raum aus dem Auge verlieren noch sich auf politikunfähig machendes Moralisieren zurückziehen. Die russische Politik ist nüchtern einzuordnen in eine mit dem Ende des Kalten Krieges weltweit aufgekommene stärkere Betonung des nationalen Interesses.
2. Im historischen Vergleich, vor allem mit der russischen und sowjetischen Geschichte, ergeben sich Zweifel, inwieweit die russische Außen- und Sicherheitspolitik als "imperial" qualifiziert werden sollte. Hingegen müssen ihre "hegemonialen" Züge unter unpolemischer Begriffsverwendung kritisch und differenziert behandelt werden. Hierbei ist u.a. - erneut im internationalen und historischen Vergleich - die Unterscheidung zwischen illegitimer und legitimer Hegemonie wichtig. Entsprechend ist auch bei der Bewertung der russischen Integrationspolitik bzw. nationalen Interessenpolitik zu verfahren. Die KSZE-Prinzipien und einige der nachfolgenden KSZE-Dokumente bieten die beste Grundlage für eine ausgewogene, Singularisierung und unterschiedliche Standards vermeidende Bewertung. Sie erfordern von den Teilnehmerstaaten Zurückhaltung bei der Verfolgung nationaler Interessen, verbieten jede imperiale Politik im OSZE-Raum, lassen aber Spielraum für eine an den KSZE-Prinzipien insgesamt orientierte Interessenpolitik.

3. Vor allem in konservativen westlichen Analysen werden die objektiven geopolitischen Triebkräfte der russischen Selbstbehauptungsstrategie und ihr inhaltlicher Kern unzureichend bewertet. Imperiale Politik im traditionellen Begriffsverständnis ist in Rußland ebenso wenig mehrheitsfähig wie eine einfache Wiedererrichtung der Sowjetunion. Hingegen ist eine kostengerechte Integration mit den neuen Nachbarstaaten in der Bevölkerung und unter den verantwortlichen russischen Eliten durchaus populär. Westliche Kritik sollte, auch unter Berücksichtigung von Integrationserfahrungen in anderen Weltregionen, stärker differenzieren zwischen möglicherweise illegitimen Schritten der Re-Integration als Feigenblatt russischer Expansion einerseits und modernen, reformorientierten Integrationsschritten, die durch eine KSZE-bezogene politische Ethik, entsprechende Zielsetzungen und Verfahren sowie durch Freiwilligkeit unter den Beteiligten machtpolitisch eingehegt sind.
4. Das Problem der institutionellen Schwäche und der hierdurch beeinflussten außenpolitischen Kohärenz und Verantwortungsfähigkeit Rußlands bedarf einer nüchternen Beurteilung. Mit Blick auf derzeit allerdings noch nicht dominante autoritäre Tendenzen macht es wenig Sinn, mehr oder weniger unausgesprochen vom Beispiel einer historisch gereiften westlichen Demokratie und ihrer institutionell gesicherten außenpolitischen Friedensfähigkeit auszugehen. Die Stärkung des russischen Staates ist notwendig und nicht im Umkehrschluß zur Theorie demokratischer Friedensfähigkeit als unausweichlicher Motor eines friedensgefährdenden außenpolitischen Kurswechsels anzusehen. Andernfalls könnten sich aus der derzeitigen Schwäche staatlicher Strukturen und der instabilen Ausrichtung von sich erst noch herausbildenden Parteien unkalkulierbare Gefahren nicht nur nach innen, sondern gerade auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ergeben.
5. Zurückhaltung ist angebracht gegenüber Bewertungen, in denen selbst mit Blick auf legitime Integrationsschritte im Rahmen der GUS die neuen Staaten vor allem Zentralasiens und des Kaukasus rundweg als Opfer illegitimer russischer Zielsetzungen gesehen werden. Hierbei wird häufig eine Asymmetrie der Interessen übersehen. Sie besteht kurz- und mittelfristig darin, daß die kleineren Staaten derzeit eine kostengünstige Nähe zu Rußland in Teilbereichen durchaus suchen, während Rußland diese Kosten möglichst gering halten will. Sie besteht längerfristig darin, daß Rußland ein geopolitisches Interesse an einer besonderen Einflußzone im Gürtel der Nachbarstaaten hat, jedoch diese Staaten und die sich dort allmählich entfaltenden neuen Eliten längerfristig kein Interesse an einer Unterwerfung unter eine russische Vorherrschaft haben.
6. Entgegen manchen Expertenprognosen haben für die kleineren GUS-Staaten die islamische Option sowie die Option einer regionalen Umorientierung z.B. hin zur Türkei zwar noch keine wesentliche Rolle gespielt, jedoch dürfen die kulturellen und nationalen Triebkräfte der zukünftigen Entwicklung nicht übersehen werden. Für Rußland würde eine aufgrund der nationalen, religiösen und kulturellen Identitätssuche längerfristig nicht auszuschließende Umorientierung des zentralasiatischen und kaukasischen Potentials zusammen mit der Osterweiterung der Europäischen Union und der NATO eine in jeder Hinsicht neue geopolitische Ausgangslage schaffen. Der Westen muß dieses aus russischer Sicht aufwachsende sicherheitspolitische Doppelproblem ernst nehmen und bei seinen eigenen konzeptionellen Überlegungen zur Neugestaltung des Sicherheitsraums zwischen Vancouver und Wladiwostok

partnerschaftlich berücksichtigen.

Der nachfolgende Beitrag basiert auf einer längeren Arbeit zur Kritik im Westen an der russischen Außen- und Sicherheitspolitik.

## Einleitung: Quo vadis?

In der Tschetschenien-Krise werden die Kernprobleme der russischen Innen- und Außenpolitik wie durch ein Brennglas dramatisch gebündelt: Die problematische Identität der Russischen Föderation als multi-ethnischer Gemeinschaft; die Frage der Machtverteilung zwischen Zentrum und Regionen sowie des zusätzlichen Freiraums für nationale und ethnische Autonomien; das Spannungsverhältnis zwischen autoritärer Versuchung, demokratischer Gewaltenteilung und Reformwillen; die unzureichende staatliche Institutionalisierung und Verantwortungsfähigkeit; die kontraproduktiven, nicht zuletzt sicherheitspolitisch relevanten Wirkungen nach außen, wie etwa auf die Diskussion um die Osterweiterung der NATO sowie auf die offenkundige Abbremsung einer durch Rußland geführten GUS-Integration. Hinzu kommen der zusätzliche innenpolitische Vertrauensverlust wie auch eine weitere Schwächung des außenpolitischen Kredits der derzeitigen russischen Führung unter Präsident Jelzin.

Doch so schwierig die Lage in Rußland und ihre angemessene Bewertung auch ist, es wäre verfrüht, diese Krise bereits als Wasserscheide der weiteren russischen Innen- und Außenpolitik zu betrachten, auch wenn sich eine solche Sichtweise vor allem in Rußland selbst auszubreiten scheint. Die notwendige kritische Gesamtbetrachtung darf weder vorrangige strategische Zielsetzungen der politischen Gestaltung im Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok aus dem Auge verlieren noch sich auf politikunfähig machendes Moralisieren zurückziehen.

Worum es in strategischer Perspektive geht, hat der Budapester KSZE-Gipfel am 6. Dezember 1994 mit der Erklärung von 53 Staats- und Regierungschefs erneut klargestellt. Ihre Leitvorstellung ist die Herausbildung "einer Staatengemeinschaft, ohne alte oder neue Teilungen, in der die souveräne Gleichheit und die Unabhängigkeit aller Staaten in vollem Umfang geachtet werden, in der es keine Einflußspären gibt und in der die Menschenrechte und Grundfreiheiten aller, ungeachtet von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, sozialer Herkunft oder der Zugehörigkeit zu einer Minderheit nachdrücklich geschützt werden".<sup>1</sup> Dies ist der Kern einer kooperativen Konzeption, deren Verwirklichung insbesondere von den größeren Teilnehmerstaaten eine Politik der Zurückhaltung bei der Verfolgung nationaler Interessen erfordert. Sie verbietet im Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok jede imperiale Politik, läßt aber Spielraum für eine an den KSZE-Prinzipien - insgesamt<sup>2</sup> - orientierte Interessenpolitik.

Für die zukünftige europäische Sicherheitsarchitektur ist die Verwirklichung dieser Leitvorstellung durch alle Teilnehmerstaaten von zentraler Bedeutung. Dabei richten historische Erfahrungen, machtpolitische und geopolitische Realitäten sowie das Zukunftspotential des größten Flächenstaats dieser Erde die Aufmerksamkeit in besonderem Maße auf die innen- und außenpolitische Entwicklung der Russische Föderation, die ungeachtet ihrer derzeitigen inneren Schwächen einen Status als Großmacht beansprucht. Rußland sucht entsprechend einen besonderen Mitsprache- und

<sup>1</sup> KSZE-Gipfelerklärung von Budapest, Ziff. 7, in: Bulletin der Bundesregierung (Bonn), Nr. 120, S. 1098.

<sup>2</sup> Entsprechend erinnerte der Budapester KSZE-Gipfel erneut daran, "daß alle Prinzipien der Schlußakte von Helsinki von erstrangiger Bedeutung sind und folglich gleichermaßen und vorbehaltlos angewendet werden, wobei ein jedes von ihnen unter Beachtung der anderen ausgelegt wird". Siehe den Beschluß der Gipfelkonferenz für einen "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit", Ziff. 7, in: Bulletin, a.a.O., S. 1103.



Mitgestaltungsanspruch im internationalen System, vor allem aber im Gürtel der unmittelbaren Nachbarstaaten aufzubauen. Die damit verbundene, seit ca. 1992 allmählich entfaltete Selbstbehauptungsstrategie wird von einem beachtlich breiten außenpolitischen Konsens unter den ansonsten innen- und wirtschaftspolitisch vielfach zersplitterten politischen Kräften getragen.<sup>1</sup> Sie beruht insofern schon heute auf längerfristig wirkenden Grundlagen und schlägt sich entsprechend in offiziellen außen- und sicherheitspolitischen Äußerungen nieder.<sup>2</sup>

Parallel zur Entfaltung dieser Selbstbehauptungsstrategie ist in westlichen Reaktionen hierauf ein immer kritischerer Trend aufgekommen<sup>3</sup>, der teilweise durch die Kritik in Rußland selbst<sup>4</sup> und aus seinen Nachbarstaaten verstärkt wurde. Die exzessive russische Gewaltanwendung in Tschetschenien, die dahinter stehenden machtpolitischen Konstellationen und Entscheidungsprozesse haben diesen Trend verstärkt und dürften ihn noch verschärfen, falls eine politische Lösung im Kaukasus ausbleibt und sich möglicherweise zusätzlich negative Rückwirkungen auf die inneren Reformen insgesamt ergeben. Historische Erinnerungen an die Zeiten des zaristischen Imperialismus wie auch der sowjetischen Gewaltpolitik wurden inzwischen wachgerufen, in der Regel jedoch wenig reflektiert und eher auf Emotionalisierung ausgerichtet als auf eine nüchterne Überprüfung von der Kritik jeweils zugrundeliegenden Kriterien, Motiven und Interessen.

## **Zukunftssicherung: Durch Kooperation oder verschärften Wettbewerb?**

Mit Blick auf das strategische Gestaltungsziel im OSZE-Raum ist angesichts der derzeitigen komplizierten Entwicklungen im Raum der ehemaligen Sowjetunion Nüchternheit ebenso geboten wie Kontinuität der westlichen Dialog- und Kooperationsbereitschaft. In der Anfangsphase der russischen

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu u.a. A. Arbatov, *Rossija: Nacional'naja bezopasnost' v 90-e gody*, in: *Mirovaja konomika i mezhdunarodnye otnosenija* (Moskau), Nr. 7/1994 (fortgesetzt in Nr. 8), S. 5ff. Der Artikel erschien leicht verändert auch als *ders.*, *Russian National Interests*, in: R.D. Blackwill und S.A. Karaganov (Hrsg.), *Damage Limitation or Crisis. Russia and the Outside World*, Washington-London 1994, S. 55-76.

<sup>2</sup> Jelzin sagte z.B. im außen- und sicherheitspolitischen Teil seiner Jahresbotschaft an die Föderalversammlung von 1994, "Kraft seines Potentials, seiner geopolitischen Lage und seines Einflusses trägt Rußland eine besondere Verantwortung für die Stabilität in der gegenwärtigen schwierigen, unvorhersehbaren, multipolaren Welt", *Rossijskaja gazeta* (Moskau), 25.2.1994.

<sup>3</sup> Aus der betont kritischen englischsprachigen Literatur seien u.a. erwähnt: Z. Brzezinski, *The Premature Partnership*, in: *Foreign Affairs* (New York), März/April 1994, S. 67-82; St. Blank, *New Challenges to European Security*, in: *Strategic Review* (Washington), Summer 1994, S. 40-49; J.H. Brusstar, *Russian Vital Interests, and Western Security*, in: *Orbis* (London), Fall 1994, S. 607-619; P. Goble, *Russia and its Neighbors*, in: *Foreign Policy* (Washington), Spring 1993, S. 79-88; F. Hill und P. Jewett, *Back in the USSR: Russia's Intervention in the Internal Affairs of the Former Soviet Republics and the Implications for US Policy toward Russia* (Harvard University, Januar 1994); W.D. Jackson, *Imperial Temptations: Ethnic Abroad*, in: *Orbis*, Winter 1994, S. 1-17; B.D. Porter und C.R. Saivetz, *The Once and Future Empire: Russia and the "Near Abroad"*, in: *The Washington Quarterly*, Summer 1994, S. 75-90. Daneben seien aus der das Verständnis für die schwierige Ausgangslage betonenden Literatur erwähnt: R. Braithwaite, *Russian Realities and Western Policy*, in: *Survival* (London), Autumn 1994, S. 11-27; M. Cox, *The necessary Partnership? The Clinton Presidency and post-Soviet Russia*, in: *International Affairs* (London), Nr. 4/1994, S. 635-658; E. Kridl Valkenier, *Russian Policies in Central Asia: Change or Continuity*, in: *SAIS-Review* (New York), Summer - Fall 1994, S. 15-28; S.N. MacFarlane, *Russian Conceptions of Europe*, in: *Post-Soviet Affairs* (Berkeley), Nr. 10/1994, S. 234-269; St. Sestanovich, *Giving Russia its Due*, in: *The National Interest* (New York), Summer 1994, S. 3-13.

<sup>4</sup> Zur innerrussischen Diskussion siehe u.a.: S. Crow, *Why has Russian Foreign Policy changed*, in: *RFE/RL Research Report* (München), 6.5.1994, S. 1-6.

Unabhängigkeit war die Nüchternheit gegenüber den Möglichkeiten der russischen Reformpolitik offenkundig zu gering ausgeprägt. Derzeit hingegen scheint die westliche Einschätzung der inneren Entwicklung und der äußeren Selbstbehauptungsstrategie Rußlands zunehmend durch einen entgegengesetzt wirkenden Mangel an Nüchternheit, ja durch Enttäuschung und ein abnehmendes Verständnis für die komplexe russische Ausgangs- und Interessenlage bestimmt. Entsprechend verfestigt sich vor allem in konservativen westlichen Äußerungen der Verdacht, Rußland betreibe erneut eine imperiale Politik.<sup>1</sup> Gleichzeitig gerät die Berücksichtigung von möglicherweise legitimen russischen Interessen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zunehmend in den Hintergrund.

Es scheint, daß derartige Bewertungen auch durch eine aufkommende Paradigmaverschiebung beeinflusst werden. Hinter dem zwischenstaatlichen Bekenntnis zur Zusammenarbeit gewinnt gleichzeitig das Paradigma eines verschärften zwischenstaatlichen bzw. interregionalen Wettbewerbs an Kraft. Seit dem Ende des Kalten Krieges und eher im politischen Widerspruch zu der diese historische Zäsur würdigenden "KSZE-Charta von Paris für ein neues Europa" (vom 21. November 1990) ist erneut eine beachtliche Betonung des nationalen Eigeninteresses aufgekommen. Das Bewußtsein eines sich verschärfenden Wettbewerbs um eine angemessene Führungsstellung innerhalb des sich neu formierenden internationalen Systems wirkt auf die Bewertung (und Abwertung) der Außen- und Sicherheitspolitik anderer Staaten und Zusammenschlüsse deutlich ein. So werden z.B. in Teilen der amerikanischen Politikwissenschaft, der Medien und allmählich auch des politischen Bereichs negative Bewertungen der russischen Politik immer spürbarer mit der allgemeinen Diskussion über die weitere Entfaltung einer globalen Führungsstellung der USA verbunden. Die Rückwirkung derartiger Tendenzen auf die bislang gegenüber Rußland überwiegend kooperative offizielle amerikanische Rußlandpolitik bleibt zwar noch abzuwarten. Aber russische Sorgen, daß aufgrund der neuen Machtkonstellation im amerikanischen Kongreß an die Stelle einer offenen, breiten Zusammenarbeit mit den USA eine eher präventive amerikanische Strategie mit dem Ziel einer neuen Eindämmung der russischen Macht treten könnte, sind nicht von der Hand zu weisen.<sup>2</sup>

Was auf amerikanischer Seite teilweise als legitime und notwendige Chancennutzung zur Sicherung einer globalen amerikanischen Führungsrolle angesehen wird, erscheint in der russischen Wahrnehmung als besondere geopolitische Herausforderung. Rußland nimmt insofern an der Renaissance eines umstrittenen Begriffs teil. Geopolitische Analysen aller Art haben in russischen Medien und in Publikationen politikwissenschaftlicher Institute Konjunktur, nähren diese Entwicklung weiter<sup>3</sup> und beeinflussen auch die außen- und sicherheitspolitischen Äußerungen Präsident Jelzins.<sup>4</sup> Dabei wirkt sich konzeptionell auch die Erbschaft der sowjetischen Systemtheorie zur "Korrelation der Kräfte"<sup>5</sup> aus. Nicht nur der Wunsch, ein nach dem Zerfall der Sowjetunion in vielfacher Hinsicht aufgekommenes Verlustgefühl außenpolitisch zu kompensieren, dürfte in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen. Über derartige, auch auf mehr innenpolitische Kohäsion

<sup>1</sup> Beispiele: Th. Raphael, Russia: The new Imperialism, in: The Wall Street Journal (New York), 22.6.1994. Als bislang umfassendste, jedoch politisch einseitige Studie: W. Odom and R. Dujarric, Commonwealth or Empire? Russia, Central Asia, and the Transcaucasus, Indianapolis 1995.

<sup>2</sup> So reagierte der Sprecher des russischen Außenministeriums, Karasin, bei einer Pressekonferenz am 31.1.1995 besorgt auf die Gesetzesinitiative des republikanischen Vorsitzenden des House Rule Committee, G. Solomon, die Zusammenarbeit der USA mit Rußland an bestimmte Kriterien, darunter das Verhalten Rußlands gegenüber seinen Nachbarn, zu binden, nach Reuter aus Moskau vom 31.1.1995.

angelegte Bedürfnisse hinaus geht es vor allem um den Versuch, für das größte Land der Erde nicht nur eine regionale, sondern - hierauf erneut aufbauend - möglichst auch eine angemessene globale Führungsrolle im 21. Jahrhundert zu sichern.<sup>3</sup>

Umgeben von einer Vielzahl sich jeweils recht erfolgreich entwickelnder Potentiale in Europa, Amerika und Asien, liegen Rußlands eigene Entwicklungschancen ausschließlich in der Kooperation. Ein verschärfter Wettbewerb wäre dem Lande allenfalls sektoral, d.h. im militärischen Bereich, und das auch nur zeitlich begrenzt möglich. Dies würde jedoch - ebenso wie eine von Shirinowskij inzwischen paranoid geforderte erneute Abschottung nach außen - eine umfassende Modernisierung und Zukunftssicherung Rußlands entscheidend unterminieren. Verantwortliche westliche Politik muß daher weiterhin das objektiv vorrangige Kooperationsinteresse der Russischen Föderation durch ein stabiles und empathisches Kurshalten bei der westlichen Dialog- und Kooperationsbereitschaft stimulieren. Vor allem hierdurch, nicht aber durch eine Politik der "Bestrafung", die letztlich nur zur Selbstschädigung vorrangiger westlicher Interessen führen würde<sup>4</sup>, können die äußeren Rahmenbedingungen für Reformen ergänzend verbessert und eine dauerhafte Integration Rußlands in die Staatengemeinschaft gesichert werden. Ein gegenteiliger, auf eine erneute Eindämmung des russischen Machtfaktors zielender Kurs würde hingegen bereits bestehende nationalistische Tendenzen in der russischen Innen- und Außenpolitik stärken und dazu beitragen, daß sich Rußland für seine nahen und etwas fernen Nachbarn zu einem qualitativ neuartigen Sicherheitsproblem entwickelt.

---

<sup>3</sup> Als eine interessante, 1993 neuerschienene russische Fachzeitschrift sei u.a. hervorgehoben: Geopolitik und Sicherheit (Geopolitika i Bezopasnost'), herausgegeben von der Sektion für Geopolitik und Sicherheit der Akademie der Naturwissenschaften der Russischen Föderation. Die Zeitschrift verfügt über gute Verbindungen zum russischen Verteidigungsministerium und dessen wissenschaftliche Einrichtungen. Zur Literatur siehe ferner: D. Weiser, "Geopolitik" - Renaissance eines umstrittenen Begriffs, in: Außenpolitik (Hamburg), Nr. 4/1994, S. 403-411.

<sup>1</sup> So verweist Jelzin z.B. im außen- und sicherheitspolitischen Teil (Ziff. 6) seiner umfassenden Jahresbotschaft an die Föderalversammlung vom 24.2.1994 allein dreimal auf die für Rußland veränderte geopolitische Ausgangslage, Rossijskaja gazeta, 25.2.1994.

<sup>2</sup> Als Überblick zur früheren sowjetischen Konzeption: W. Geierhos, Das Kräfteverhältnis: Die neue Globalstrategie der Sowjetunion, Lüneburg 1980.

<sup>3</sup> Auf absehbare Zeit hat die Wahrung bzw. die Neuentfaltung möglichst einflußreicher russischer Positionen in den unmittelbar benachbarten Regionen nach Westen, Süden und Osten Vorrang. Demgegenüber steht, ungeachtet der großen Bedeutung dieser Beziehungen, das russische Interesse an einer stabilen, gleichberechtigten Zusammenarbeit mit den USA sowie mit der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten zurück. Dies ist im Zusammenhang der russischen Bemühungen um eine "Re-Integration" auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion sowie bei der bisherigen Auseinandersetzung um die Frage einer Osterweiterung der NATO deutlich geworden. Aus russischer Sicht sind diese beiden Problemkomplexe geopolitisch miteinander verbunden, und sie berühren jeweils für sich die außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Russischen Föderation tiefgreifender und grundsätzlicher als im Westen manchmal verstanden wird. Siehe hierzu auch die interessante Einführung Karaganovs, in: Damage Limitation or Crisis, a.a.O. (Anm. 3), S. 18-23.

<sup>4</sup> Der amerikanische Botschafter in Moskau, Pickering, betonte in diesem Sinne die Notwendigkeit eines harten Dialogs mit der russischen Führung zu Art und Ausmaß der russischen Militäraktion in Tschetschenien, wandte sich aber zugleich gegen wirtschaftliche Sanktionen, weil diese "an exercise in self-punishment" wären. Siehe: The Wall Street Journal, 24.1.1995.

## Imperial, hegemonial oder legitim?

Der Vorwurf einer erneuten imperialen russischen Außenpolitik muß nicht zuletzt wegen der sicherheitspolitischen Konsequenzen für den Westen genauer hinterfragt werden. Was ist mit "imperial" in Bezug auf Rußland gemeint? Wie wäre eine imperiale Politik abzugrenzen von hegemonialer Politik, von Integrationspolitik, von Interessenpolitik und von legitimer Einflußnahme? Welche Kriterien sollten entsprechende Bewertungen leiten? Für eine ausgewogene Kritik bieten die Prinzipien der KSZE-Schlußakte und einige nachfolgende KSZE-Dokumente die beste und keinen Staat durch unterschiedliche Standards singularisierende Orientierung, zumal die Staats- und Regierungschefs in Budapest erneut bestätigt haben, daß sich die Politik aller 53 KSZE-Teilnehmerstaaten hiervon leiten lassen soll.<sup>1</sup>

Es ist nicht zu bestreiten, und wird auch in offiziellen russischen Äußerungen nicht bestritten, daß in Rußland bestimmte politische und wirtschaftliche Kräfte bzw. Organisationen von imperialen Denkansätzen ausgehen und entsprechende Aktivitäten außerhalb Rußlands fordern und fördern. Die kritische Annahme einer imperialen russischen Außenpolitik impliziert jedoch mehr. Sie unterstellt eine über das russische Territorium aggressiv hinausgreifende, der KSZE-Leitvorstellung entgegenstehende offizielle imperiale Konzeption und ein hierauf gestütztes, institutionell kohärentes Handeln der russischen Regierung. Präsident Jelzin, der die Richtlinien der Außenpolitik gemäß Artikel 86 der Verfassung bestimmt, hat angesichts einer vielschichtigen Realität des eurasischen Raums den undifferenzierten Vorwurf einer imperialen russischen Politik wiederholt zurückgewiesen.<sup>2</sup> Dennoch gibt es immer wieder auch aus dem Bereich staatlicher Strukturen Aktivitäten von Einzelpersonen und Interessensgruppen mit expansiven Zielsetzungen. Soweit erkennbar, sind diese zwar häufig nicht durch Beschluß der russischen Regierung gedeckt, werden aber oftmals toleriert, ja u.U. im Ergebnis einer nachfolgenden innenpolitischen Auseinandersetzung sogar gebilligt. Insofern muß eine analytisch fundierte Kritik auch die institutionellen Schwächen in Rußland berücksichtigen, die sich widersprüchlich in der russischen Außenpolitik auswirken, ja sogar die Frage der staatlichen Verantwortungsfähigkeit aufwerfen können.

Wichtig ist die begriffliche Klärung sowohl im breiter zurückblickenden historischen Vergleich als auch unter Berücksichtigung der sowjetischen Erfahrungen. Dabei ist zunächst festzustellen, daß imperiale Politik im Kern stets auf eine substantielle Kontrolle und möglichst unmittelbare Lenkung der inneren Entwicklung anderer Territorien und deren Außenbeziehungen bis hin zur territorialen Einverleibung abzielte. Das russische Imperium legte hierfür über den zaristischen Vielvölkerstaat ein Netz von Militärstützpunkten sowie von unter strikter zentraler Kontrolle stehenden Gouvernementsverwaltungen, in die eine im wesentlichen auf staatliche Auftragsverwaltung beschränkte lokale Selbstverwaltung eingefügt war. Das sowjetische Imperium nutzte in ähnlicher Weise vereinheitlichende administrative, planwirtschaftliche und militärische Strukturen, die über das Territorium der Sowjetunion hinausgehend bis nach Osteuropa und in Teile der Dritten Welt

---

<sup>1</sup> KSZE-Gipfelerklärung von Budapest, Ziff. 2, in: Bulletin, a.a.O., S. 1097.

<sup>2</sup> So stellte der russische Präsident in seiner Jahresbotschaft an die Föderalversammlung 1994 fest, daß es Rußland gelungen sei, zwei Extreme zu vermeiden: Die imperialen Versuchungen einer gewaltsamen Wiedererrichtung eines uniirten Staates und die Selbstdistanzierung Rußlands von den Problemen der ehemalige Sowjetunion, in: Rossijskaja gazeta, 25.2.1994.

hinein vor allem durch das Machtmonopol der die anderen KP'en weitgehend beherrschenden KPdSU straff geführt wurden.

Heute steht der russischen Politik weder eine vergleichbare raumlenkende und gestaltungsfähige staatliche Struktur noch eine monolithische Parteistruktur für eine Rückkehr zu diesen imperialen Vergangenheiten zur Verfügung. Militärstützpunkte und -einrichtungen, soweit sie in einigen GUS-Staaten bestehen, dienen eher anderen Zwecken, auch wenn von ihnen ein umstrittener russischer Einfluß ausstrahlt. Ein aktives russisches Einwirken auf Gebietskörperschaften und politisch-gesellschaftliche Organisationen der Nachbarstaaten läßt sich zwar wiederholt feststellen, z.B. in Gebieten mit russischen Bevölkerungsanteilen. Dies ist aber nach Umfang und Qualität nicht in frühere imperiale Konzeptionen einzuordnen. Das gleiche gilt auch für ein durchaus spürbares russisches Interesse an Einflußnahme auf die Besetzung von Führungspositionen in den neuen Nachbarstaaten, wie dies z.B. bei der Machtübernahme Alijew in Aserbaidschan der Fall gewesen sein dürfte. Aber gerade in den islamisch geprägten Republiken deutet das Hineinwachsen von nichtrussischen Eliten in obere und mittlere Führungspositionen insgesamt eher auf eine gegenläufige Entwicklung.

Ein umfassender Rückgriff auf frühere Strategien, Mittel und Verfahren imperialer Expansion und Beherrschung erscheint heute auch nicht mehr möglich, ohne daß das russische Staatswesen selbstzerstörerischen Schaden nach innen davontrüge. Nach außen würde dies zu einer Isolierung Rußlands, einer Neuauflage westlicher Eindämmungspolitik und zu einer Konfrontation mit der islamischen Staatenwelt führen. So wie die hohen Kosten und Lasten imperialer Politik den Zusammenbruch des sowjetischen Systems geradezu herbeigeführt haben, so wären sie angesichts heutiger geschwächter staatlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen für Rußlands Bestand und internationale Stellung noch gefährlicher.<sup>1</sup> Der Vorwurf imperialer russischer Politik unterstellt indirekt, daß dies den - verantwortlichen - russischen Politikern und Eliten nicht bewußt wäre bzw. von diesen bewußt ignoriert würde.

Als weiteres stellt sich die Frage, inwieweit die offizielle russische Politik gegenüber den neuen Nachbarstaaten eher als hegemonial bezeichnet werden kann.<sup>2</sup> Auch hier ist die begriffliche Klärung wichtig, um politische Polemik zu vermeiden. Von der System-Analyse her wird Hegemonie als eine bewußte Alternative zur imperialen Politik verstanden.<sup>3</sup> Im Gegensatz zur letzteren geht es im Rahmen einer Hegemonie nicht um die völlige Unterordnung anderer Gebiete oder gar um die Eliminierung anderer Staaten. Ziel der Hegemonie ist vielmehr, unter Wahrung der territorialen Integrität betroffener Staaten in diesen hierarchische Strukturen der Einflußnahme (als Mindestkonzeption) bis hin zur Kontrolle und Beherrschung (als Maximalkonzeption) im Rahmen eines unipolaren, regionalen oder globalen Staatensystems durchzusetzen.

Während Kontroll- und Dominanzstrategien (d.h. im Sinne der Maximalkonzeption) eines Hege-

---

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang ist u.a. auf die den russischen Haushalt belastenden Kosten des Militäreinsatzes in Tschetschenien hinzuweisen, der finanzielle Grenzen russischer imperialer Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt hat.

<sup>2</sup> Vgl. als knappe Orientierung über verschiedene Hegemonie-Konzeptionen die Beiträge einer Reihe von Spezialisten zum Forum "Hegemony and Social Change", in: Mershon International Studies Review (Columbus), Nr. 38/1994, S. 361-376.

<sup>3</sup> P. Taylor, a.a.O., S. 363.

mons im KSZE-Raum vor allem anhand der KSZE-Prinzipien unmittelbar einer kritischen Bewertung unterzogen werden können, ist die Grauzone hegemonialer Einflußnahme (d.h. im Sinne der Mindestkonzeption) schwieriger zu bewerten. In beiden Fällen ist das ursprüngliche griechische Doppelverständnis von Hegemonie als legitimer wie auch als illegitimer Führung und Herrschaft hilfreich. Vorgegebene Voraussetzung bzw. Ausgangspunkt von Hegemonie ist in der Regel eine geopolitische und in vielfältiger Hinsicht machtpolitisch, d.h. wirtschaftlich, technologisch und militärisch bestimmte Asymmetrie im Verhältnis zu anderen Staaten oder Regionen. Im Sinne legitimer Führung ist sie dabei durch ethische und völkerrechtliche Normen des politischen Handelns, durch die freiwillige Zustimmung der betroffenen Partner zu gemeinsam definierten Interessen und der Art ihrer Durchsetzung sowie durch die korrekte Einhaltung von vereinbarten Verfahren und Verhaltensnormen eingehegt.

Hegemonie kann ferner über den politischen und sicherheitspolitischen Bereich hinaus in ein anderes Wirtschaftssystem und in eine andere Kultur verändernd hineingreifen. Auch in diesen Fällen ist die Unterscheidung nach legitimer und illegitimer Hegemonie wichtig. Der Hegemonialstaat bestimmt in den genannten Bereichen durch seine eigene Gegenwart und sein Beispiel die Zukunft anderer Staaten und deren Modernisierung bzw. er wird in dieser Rolle gegebenenfalls in partnerschaftlicher Nachahmung akzeptiert. Hegemonie kann sich also in diesen beiden Bereichen bewegen zwischen Führung durch das in die Zukunft weisende Beispiel einerseits und durch illegitimen Druck auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Anpassung an den Hegemon andererseits.

Für die Differenzierung zwischen illegitimer Hegemonie und legitimer Führung sind schließlich noch die eingesetzten Mittel und Verfahren wichtig: Politischer, militärischer und wirtschaftlicher Druck anstelle einer Politik der Zurückhaltung werfen ebenso wie unsaubere Mittel der Einflußnahme auf fremde Eliten wie Bestechung, Erpressung und Nutzung von Korruption unmittelbar kritische Fragen auf. Der Zweck, und sei er noch so gut, heiligt in diesen Fällen nicht die Mittel, sondern auch die Mittel und Verfahren selbst bedürfen einer kritischen normativen und ethischen Bewertung. Verfahren und Mittel wirken stets auf die Ziele und die Art ihrer Verwirklichung zurück. So zeigte sich im Zusammenhang der Tschetschenien-Krise, die unter Berücksichtigung von KSZE-Verpflichtungen, insbesondere des militärisch-politischen Verhaltenskodexes von Budapest<sup>1</sup>, keine ausschließlich innerrussische Angelegenheit ist, ein auch für die russische Außen- und Sicherheitspolitik besorgniserregendes Handlungsparadigma. Beunruhigend war vor allem ein Mangel an wohlstrukturierter, die innen- und außenpolitischen Konsequenzen einer exzessiven militärischen Gewaltanwendung umfassend berücksichtigender Entscheidungsfindung, ein Mangel an koordinierter Nutzung wissenschaftlicher und politischer Expertise sowie an ausgewogener Abstützung auf die zuständigen Ressorts im Sinne einer integrierten Beratung und Entscheidungsfindung.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Mit dem "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Fragen der Sicherheit" haben sich die KSZE-Teilnehmerstaaten in Ziff. 36 politisch verbindlich und überprüfbar verpflichtet, einen nicht vermeidbaren Einsatz von Streitkräften für die innere Sicherheit den Erfordernissen der Durchsetzung angemessen anzupassen, d.h. exzessives Handeln zu unterlassen. Siehe Bulletin, a.a.O., S. 1105.

<sup>2</sup> Auf diesen grundsätzlichen Mangel verweist in einer breit angelegten Kritik an der russischen Außenpolitik A. Migranjan, Mitglied des Präsidialrats und Experte des für die GUS zuständigen Komitees der Duma, in: Nezavisimaja gazeta (Moskau), 10.12.1994.

## Selbstbehauptung und außenpolitischer Konsens

Keine verantwortliche politische Kraft in Rußland kann die hinter der russischen Selbstbehauptungsstrategie wirkenden grundlegenden Veränderungen der geopolitischen Ausgangslage außer acht lassen, sofern sie ein politisches Abseits vermeiden will. Es wäre daher ein fundamentaler Fehler, die objektiven Triebkräfte und den inhaltlichen Kern der außenpolitischen Konsensbildung in Rußland zu unterschätzen. Zu nennen wären hier insbesondere folgende Tatbestände:

1. Der mit der Entstehung unabhängiger Staaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion erfolgte politische Schnitt durch Bevölkerungsgruppen, durch das Geflecht wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Strukturen und vielfach auch durch persönliche Verbindungen ist ebenso wie der territoriale Rückzug Rußlands auf Grenzzlinien des 17. und 18. Jahrhunderts im Westen (abgesehen von der Kaliningrader Enklave) oder des 19. Jahrhunderts im Süden bzw. Südosten mit einem starken Verlustgefühl verbunden, das außerhalb Rußlands kaum nachvollzogen werden kann. Hinzu kommt insbesondere mit Blick auf die Kaukasusregion, auf den sich ungewiß entfaltenden Raum islamischer Nachbarstaaten sowie auf das riesige chinesische Potential das Gefühl, historisch gesicherte Grenzen verloren zu haben und nunmehr erneut in ungesicherten Grenzen zu leben.<sup>1</sup>
2. Über zwei Drittel der Bevölkerung Rußlands bedauern zwar den Zerfall der Sowjetunion, wünschen jedoch nicht deren Wiedererrichtung als monolithischer Staat. Die Unterstützung einer Wiedererrichtung der Sowjetunion in ihrer ehemaligen Form scheint auf rund zehn Prozent der Bevölkerung abzusinken, wenn auf die damit für Rußland entstehenden wirtschaftlichen und sozialen Kosten durch Transferleistungen aller Art an die ehemaligen Sowjetrepubliken und die damit verbundene weitere Absenkung des russischen Lebensstandards hingewiesen wird. Größere Zustimmung scheint hingegen die Idee einer Integration bzw. einer "Re-Integration" mit den neuen unabhängigen Staaten zu erhalten, sofern diese auf einer Rußland nicht einseitig belastenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit basieren. Nur etwa 30 Prozent der Bevölkerung lehnen auch dann eine Integration bzw. eine Re-Integration grundsätzlich ab.<sup>2</sup>
3. Rußland ist in ethnischer Hinsicht russischer geworden<sup>3</sup>. Während der Anteil der Russen beim Zerfall der Sowjetunion gerade noch bei 50 Prozent der Gesamtbevölkerung lag und bei deren Fortbestand bis zum Jahre 2050 knapp 38 Prozent erreicht hätte, liegt nun der Anteil der Russen innerhalb der Russischen Föderation bei ca. 82 Prozent (die nächstgrößte Bevölkerungsgruppe, die Tataren, erreichen gerade 3,5 Prozent, die übrigen über 80 Ethnien verteilen sich entsprechend zersplittert auf die verbleibenden 14,5 Prozent). Insofern unterscheiden sich die heutigen Verhältnisse auch grundsätzlich von der Lage im zaristischen Reich vor der Oktoberrevolution von 1917. Damals (siehe die Volkszählung von 1897) erreichte der Anteil der Russen an der Gesamtbevölkerung gerade 43 Prozent. Die heute vergleichsweise stärkere

<sup>1</sup> Überspitzt kommt dies in offiziellen Feststellungen zum Ausdruck, daß die GUS-Grenze auch die Grenze Rußlands sei. Siehe z.B. Rossijskaja gazeta, 3.9.1994.

<sup>2</sup> Vgl. zu dieser hier nur trendmäßig herangezogenen Haltung u.a. die Befragung des Fonds "Öffentliche Meinung", in: D. Èubukov, Argumenty i fakty (Moskau), Nr. 34/1994, S. 2.

<sup>3</sup> Zu nachfolgenden Angaben siehe u.a. A. Kuznecov, Rossijskaja kak otdel'no vzjataja civilizacija; in: Nezavisimaja gazeta, 30.9.1994.

ethnische Konzentration der Russen in der Russischen Föderation wirkt sowohl als ein die nationale Identität nach innen besonders mitbestimmender Faktor wie auch als ein politischer Magnet für die rund 25 Millionen nunmehrigen Auslandsrussen auf dem übrigen Territorium der ehemaligen Sowjetunion.<sup>1</sup>

4. Die Risiko- und Bedrohungsvorstellungen der russischen Bevölkerung wie auch unter den Eliten haben sich gegenüber der Sowjetzeit grundlegend verändert. Der Westen, insbesondere die USA, wurde nach dem Zerfall der Sowjetunion praktisch nicht mehr als Bedrohung wahrgenommen.<sup>2</sup> Gegen diesen sich auf Befragungen des Jahres 1993 stützenden Befund wirkt allerdings inzwischen eine Ernüchterung bezüglich der westlichen Rußlandpolitik und der dahinter russischerseits wahrgenommenen westlichen Ziele.<sup>3</sup> Zwar hat dies bislang nicht zu einem Rückfall hin zu früheren antagonistischen Bedrohungsvorstellungen geführt, jedoch könnte die in den nächsten Jahren zu erwartende Osterweiterung der NATO in dem Maße einen derartigen Rückfall bewirken, wie die Bemühungen um eine Rußland strukturell und politisch gleichberechtigt einbeziehende europäische Sicherheitsarchitektur<sup>4</sup> zu keinem innenpolitisch vorzeigbaren Erfolg führen.

Als problematischer wird hingegen seitens der russischen Bevölkerung und der Eliten die Bedrohung nationaler Interessen und der Sicherheit Rußlands wahrgenommen, die von einigen der neuen Nachbarstaaten ausgehen könnte. Die Bedrohungs- bzw. Risikowahrnehmungen auch unterschiedlicher politischer Kräfte haben sich z.B. beim Schutz der Interessen von Auslandsrussen sowie bei der Notwendigkeit einer Eindämmung von ethnischem Extremismus und politischer Instabilität in den neuen Nachbarstaaten einander angenähert. Ähnliches gilt mit Blick auf den islamischen Fundamentalismus, auch wenn dies in der Sache bislang wenig begründet erscheint, und für potentiell destabilisierende und Rußland möglicherweise berührende Entwicklungen in Nahen und Mittleren Osten sowie in Asien.

Die neue geostrategische Ausgangslage und deren wahrgenommene bzw. antizipierte Folgen haben in Verbindung mit der Frage nach der Identität und den nationalen Interessen Rußlands eine Vielfalt an außenpolitischen Konzeptionen stimuliert. Dabei wurden einige konzeptionelle Hauptrichtungen

---

<sup>1</sup> Zu den innenpolitischen Auswirkungen siehe beispielsweise V. Podoprigora und T. Krasnopevceva, *Russkij vopros kak faktor vnutrennej i vnešnej politiki Rossii*, in: *Segodnja* (Moskau), 18.10.1994. Zu den Zahlenangaben auch V. Kozlov; *Naši bežency i pereselency*, in: *Segodnja*, 13.10.1994.

<sup>2</sup> Dabei zeigt eine kürzliche amerikanische Untersuchung, daß dies umso mehr galt, je stärker befragte Eliten und Bevölkerungsgruppen demokratische und marktwirtschaftliche Reformen befürworteten. Zu diesem Ergebnis sowie zu den nachfolgenden Hinweisen siehe die Untersuchung von W. Zimmermann, *Markets, Democracy and Russian Foreign Policy*, in: *Post-Soviet Affairs*, 2.10.1994, S. 103-126.

<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang fallen auch paranoide Vorstellungen auf, daß die westliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Rußland in Wirklichkeit auf die weitere Schwächung Rußlands abziele. Siehe z.B. den Bericht der *Nezavisimaja gazeta* vom 10.1.1995 über eine angeblich interne Analyse des russischen Geheimdienstes, laut der die amerikanische Hilfe, darunter Aktivitäten der Soros-Foundation, der Ford-Foundation sowie der Harvard-Universität, letztlich derartigen Zielen diene.

<sup>4</sup> Für diese Entwicklung wird u.a. die Verwirklichung des Beschlusses des Budapester KSZE-Gipfels, Ziff. 13, relevant werden, "auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen Diskussionen über ein Modell für eine gemeinsame und umfassende Sicherheit in unserer Region im einundzwanzigsten Jahrhundert aufzunehmen", dessen Ergebnisse dem nächsten KSZE-Gipfel in Lissabon 1996 vorgelegt werden sollen. Siehe *Bulletin*, a.a.O., S. 120.



deutlich, die sich in den russischen Medien, in Beiträgen aus den Bereichen der Politik- und Kulturwissenschaften, der Philosophie und der Geschichtswissenschaften sowie in Äußerungen russischer Politiker vielfach widerspiegeln und überlappen. Derartige Konzeptionen sind nicht immer eindeutig mit bestimmten politischen Parteien verbunden.<sup>1</sup> National-demokratische Strömungen stehen z.B. neben national-kommunistischen und demokratisch-integrative neben nationalistisch-imperialen Denkansätzen. Diese Meinungsvielfalt wirkt teilweise wie eine ideenreiche Abrechnung mit der gedanklichen Unfreiheit des alten Sowjetsystems. Die außenpolitischen Hauptrichtungen - also nicht die Parteien als solche sind nachfolgend gemeint - können etwa wie folgt differenziert werden<sup>2</sup>:

1. Nationalrussische Außenpolitik auf Grundlage der identitätsstiftenden "Russkaja Ideja", d.h. der "Russischen Idee" als nationale Beschreibung eines eigenen, russischen Kultur- und Zivilisationskreises. Diese Konzeption minimiert entsprechend die multiethnische Realität der Russischen Föderation, propagiert die nationale Vereinigung der Russen und zielt in ihren extremen Varianten auch auf den Einbezug der Russen im benachbarten Ausland sowie auf eine forcierte Selbstbehauptung nach außen.
2. National-kooperative Außenpolitik auf Grundlage einer identitätsstiftenden "Rossijskaja Ideja", d.h. "der Rußländischen Idee" als nicht einseitig russisch ausgerichtete Beschreibung einer multinationalen bzw. multiethnischen Identität. Diese Konzeption ist teilweise bei der offiziellen Staatsbezeichnung, im Russischen "Rossijskaja Federacija - Rossija", in der Präambel und in Artikel 1 der Verfassung von 1993 berücksichtigt. Sie ist nicht auf Abschottung nach außen angelegt, konzentriert sich aber mit Blick auf die ethnische Vielfalt Rußlands auf Beziehungen zu Nachbarstaaten mit entsprechenden ethnischen Anknüpfungspunkten.
3. Nationalistisch-extremistische Richtung, z.B. des LDPR-Führers Shirinowskij, die über (1) hinausgehend eine nationale Wiedergeburt Rußlands mit einem imperialen (in den Motiven anscheinend auch präventiven) Ausgreifen bis hin zu den Grenzen der ehemaligen Sowjetunion propagiert, sich aber bezüglich derartiger expansiver Zielsetzungen nicht kohärent äußert. Diese Richtung ist stark anti-westlich und wendet sich zugleich emotionalisierend gegen vermeintliche

---

<sup>1</sup> Parteien im Sinne von programmatisch stabilen und glaubwürdigen Standorten müssen sich in Rußland noch herausbilden. Im Vorfeld der für Ende 1995 und für 1996 anstehenden Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahlen sind erneute Bemühungen in dieser Richtung festzustellen. Die Bezeichnungen der bislang existierenden Parteien und politischen Allianzen sind vielfach irreführend. Unter den sogenannten Demokraten befinden sich nicht nur liberale und sonstige pluralistisch orientierte Kräfte. Die Kommunisten wiederum sind in der Mehrheit ihrer heterogenen und einander teilweise bekämpfenden Ausrichtungen nicht einfach Protagonisten des alten Sowjetsystems, sondern es gibt unter ihnen auch ernst zu nehmende Vertreter des demokratischen Sozialismus. Und auch die Nationalisten lassen sich nicht einfach auf rechtsextreme Politiker des Typs Shirinowskij reduzieren. Siehe zur russischen Parteienlandschaft u.a. G.Gnauck, Parteien und Fraktionen in Rußland, Stiftung Wissenschaft und Politik (Ebenhausen), AP 2851, Juli 1994.

<sup>2</sup> Die nachfolgende Systematisierung differenziert diese Hauptströmungen zwar etwas stärker als in einigen bisherigen Analysen, ist jedoch auch infolge einer bewußt thesenartigen Zusammenfassung des Zusammenhangs zwischen der jeweils definierten Identität und der darauf gründenden außenpolitischen Konzeption angreifbarer als diese. Zu bisherigen Analysen siehe z.B. O.Alexandrova, Divergent Russian Foreign Policy Concepts, in: Außenpolitik, Nr. 4/1993, S.363-372; A.Arbatov, Russian National Interests, a.a.O. (siehe Anm. 3). McFarlane, a.a.O. (Anm. 5); A.Zagorskij and M.Lucas, Rossija pered evropejskim vyzovom, Moskau 1993; A.B.Mitropol'skij and P.E. Smirnov, Rossija i evropejskaja integracija, Moskau 1993.

Gefahren des islamischen Fundamentalismus für den Bestand Rußlands.

4. Prowestliche Orientierung mit fließenden pro-europäischen und pro-amerikanischen Varianten als Ausdruck einer hauptsächlich europäischen Identität Rußlands. Diese anfänglich von Kosyrew und Jelzin bevorzugte Richtung nimmt im Gegensatz zu (1) und (2) die seit dem 17./18. Jahrhundert strittige Frage der Modernisierung Rußlands neuartig auf. Sie strebt, anders als die meisten "Westler" im früheren Rahmen der zaristischen Autokratie, nicht lediglich eine sektorale Modernisierung unter grundsätzlicher Wahrung des "alten Regimes" an, sondern verbindet den umfassenden Systemwandel mit Integration in die westliche Wertegemeinschaft und in politische und wirtschaftliche Zusammenschlüsse des Westens.
5. Eurasistische Orientierung, die in verschiedenen Varianten über (2) hinausgeht und den größeren euro-asiatischen Raum, d.h. in etwa das Territorium der ehemaligen Sowjetunion, aufgrund seiner multi-ethnischen und multi-kulturellen Geschichte und Realität als eigenständigen Kultur- und Zivilisationskreis zwischen Europa und Asien versteht. Diese Orientierung erlaubt sowohl integrative (wie re-integrative) Ansätze in diesem Raum als auch, worin ihre eigentliche politische Gefahr liegt, die Verneinung einer betont islamischen oder europäischen Identität und Ausrichtung einzelner Staaten des eurasischen Raums.
6. Kommunistisch-gemäßigte (z.B. KPR unter Sjuganow) und sozialdemokratische Orientierung (z.B. Russische Partei der Sozialen Demokratie unter Jakowlew, die noch wenig gemein hat mit westeuropäischer Sozialdemokratie) mit dem Ziel einer neuen, kooperativen Union auf Grundlage von Pluralismus, stärkerer staatlicher Wirtschaftslenkung und gerechterer Verteilung. In dieser Orientierung ist zwar keine Abschottung gegenüber dem Westen, wohl aber sektorale Distanzierung (z.B. Ablehnung der westlichen Konsumgesellschaft) und Selbstbehauptung nach außen programmatisch angelegt.
7. Kommunistisch-imperiale Orientierung (neben national-kommunistischer Denkrichtung) als extremistisches Minderheitsdenken des alten Stils mit dem Ziel der Wiedererrichtung der Sowjetunion.

Insgesamt ergibt sich, auch wenn sich bestimmte politische Kräfte immer wieder anders äußern und verhalten, daß eine Rückkehr zu einer imperialen Politik im alten Sinne in Rußland nicht populär und nicht mehrheitsfähig ist. Entsprechend zielen die voranstehend skizzierten außenpolitischen Konzeptionen mehrheitlich, d.h. abgesehen von orthodox-kommunistischen und extrem-nationalistischen Strömungen, nicht einfach auf eine Wiederherstellung der ehemaligen Sowjetunion und ihrer ideologischen, wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen ab. Sie liegen vielmehr, und dies schließt Reformkräfte durchaus ein, zwischen der Forderung nach Verwirklichung einer nationalen, russischen Staatsidee einerseits<sup>1</sup> und der mit unterschiedlicher Tiefe und Intensität propagierten Forderung nach einer russisch geführten, wirtschaftlich und finanziell tragfähigen regionalen Integration bzw. "Re-Integration"<sup>2</sup> andererseits.

Entsprechend ist auch die Annahme unberechtigt, daß die radikaldemokratischen und reformorientierten Kräfte in Rußland grundsätzlich zurückhaltender wären bei der Beschreibung nationaler

---

<sup>1</sup> Was territoriale Ansprüche gegenüber den russisch besiedelten Gebieten der Nachbarstaaten bzw. Anschlußforderungen seitens der dortigen russischen Bevölkerung stimulieren könnte.

Interessen, soweit sich diese auf den russischen Einfluß im Raum der ehemaligen Sowjetunion beziehen.<sup>1</sup> Die Zurückhaltung demokratischer Kräfte bezieht sich weniger auf die Definition von außen- und sicherheitspolitischen Interessen als solchen denn auf die Mittel und Wege zu deren Wahrung und Durchsetzung. Diese Differenzierung ist wichtig, weil die immer wieder anzutreffende Behauptung, die offizielle russische Außen- und Sicherheitspolitik hätte sich seit 1992 nur unter dem Druck konservativer und nationalistischer Kräfte geändert, die sich aus der geopolitischen Ausgangslage Rußlands ergebenden objektiven Triebkräfte zu gering einschätzt. Diese hätten früher oder später in jedem Falle zu Kurskorrekturen der anfängliche von Außenminister Kosyrew vorrangig betriebenen Westorientierung Rußlands geführt.<sup>2</sup>

Legt man das voranstehende Raster außenpolitischer Konzeptionen über die offizielle russische Außenpolitik, so erscheint diese derzeit in erster Linie durch eine Mischung von (2), (5) und teilweise (6) bestimmt. Dies bedeutet also einerseits eine national-kooperative und zunehmende eurasistische Ausrichtung und andererseits eine zwar immer noch gewichtige, aber nicht mehr wie 1991/92 eindeutig vorrangige Westorientierung auf die strategische Partnerschaft mit den USA und die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und ihren wichtigsten Mitgliedstaaten.

## **Institutionelle Schwäche und außenpolitische Verantwortungsfähigkeit**

Eine sich verfestigende außenpolitische Konzeption bedeutet noch lange nicht deren konsequente und stabile Umsetzung. Mangelnde Kohärenz und Durchsetzungsfähigkeit staatlicher Strukturen, geringe Professionalität sowie eine unter Politikern wie innerhalb der Bürokratie weit verbreitete Korruption werden bis auf weiteres immer wieder Fragen nach der Zuverlässigkeit russischer Außenpolitik aufwerfen. Rußland kann erst als "normalisierter" Staat gelten, wenn die internen Machtbalancen zwischen den verfassungsmäßigen Institutionen der Gewaltenteilung wie auch innerhalb der Exekutive selbst stabil funktionieren. Unter den derzeitigen Umständen erlangen hingegen machtpolitisch relevante und vergleichsweise straff geführte Staatsstrukturen, wie die Organe der inneren Sicherheit und die Streitkräfte, einen relativen Machtzuwachs bis hinein in den außenpolitischen Bereich, auch wenn sie intern unter ähnlichen Mängeln leiden.<sup>4</sup>

Entsprechend ist die Herausbildung stabiler, ausgewogener und verantwortlicher staatlicher Struk-

<sup>2</sup> Die Verwendung der beiden Begriffe impliziert in der innerrussischen Diskussion in konzeptioneller und politischer Hinsicht anscheinend unterschiedlich akzentuierte Wirtschaftssysteme. Integration scheint eindeutiger mit einem marktwirtschaftlichen System verbunden, Re-Integration jedoch mit einem stärkeren Festhalten an außerökonomischen und planwirtschaftlichen Methoden. Siehe hierzu u.a. A.Zagorskij, SNG Ot dezintegracii k reintegracii, in: Issledovanie Centra meždunarodnych issledovanij MGIMO (Moskau), Nr. 2/März 1994, S. 13-19.

<sup>1</sup> Von einer derartigen Mechanik geht z.B. Odom, a.a.O., S.261, aus (siehe Anm. 7). Das zutreffende Gegenteil betont aufgrund einer eigenen Meinungsumfrage: W. Zimmermann, Markets, Democracy and Russian Foreign Policy, in: Post-Soviet Affairs, Nr. 2/1994, S. 103-126.

<sup>2</sup> Hierauf machte zurecht aufmerksam: S. MacFarlane, Russia, The West and European Security, in: Survival, Autumn 1993, S. 3ff.

<sup>3</sup> Indikativ hierfür ist u.a. die folgende Feststellung Jelzins in seiner Botschaft an die Föderalversammlung von 1994: "Die Beziehungen Rußlands mit der Welt werden durch seinen einzigartigen eurasistischen Status bestimmt", a.a.O., S. 7 (Anm. 4).

<sup>4</sup> Ein interessantes Indiz hierfür war z.B. die der russischen GUS-Politik gewidmete Pressekonferenz Je. Primakows, des Leiters des russischen Auslandsnachrichtendienstes, vom 21.9.1994, in: Nezavisimaja gazeta, 22.9.1994.

turen für den Zusammenhalt der Russischen Föderation und ihre internationale Stellung entscheidend. Aufgrund der komplizierten politisch-kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen und multiethnischen Erbschaft des Sowjetsystems sowie der territorialen Größe Rußlands ist sie aber möglicherweise ohne eine vorübergehende Beimischung autoritärer Herrschaftsverfahren kaum erreichbar. Westliche Beurteilungen sollten gegebenenfalls nicht allzu abstrakt vom Beispiel einer historisch gereiften westlichen Demokratie ausgehen, sondern auch die zunehmenden Gefahren berücksichtigen, die sich aus der derzeitigen Schwäche staatlicher Strukturen und der instabilen programmatischen Ausrichtung von sich erst noch herausbildenden Parteien nicht nur nach innen, sondern gerade auch im Bereich der russischen Außen- und Sicherheitspolitik ergeben können.

Zugleich wäre es verfehlt, in aktuellen autoritären Tendenzen<sup>1</sup> bereits eine Rückkehr zu sowjetisch-autoritären bzw. zaristisch-autokratischen Herrschaftsstrukturen zu sehen und entsprechende Gefahren eines tiefgreifenden außenpolitischen Kurswechsels zu unterstellen. Demokratische und marktwirtschaftliche Reformen sind in Rußland schon relativ fest verankert und ermöglichen bereits gegenhaltende politische Korrekturen, auch wenn Irrwege der russischen Entwicklung noch nicht auszuschließen sind. Hinzu kommt, oftmals übersehen, der sich anbahnende Generationenwechsel, der unter demokratischen Reformbedingungen ausgebildete neue Eliten in verantwortliche Positionen bringen wird. Diese dürften angesichts einer für ihre Vorgänger nicht möglichen geistigen Freiheit und infolge intensiverer Berührung mit dem Ausland autoritären Lenkungsansprüchen gleich welcher Richtung immer kritischer begegnen.<sup>2</sup>

Zu einer ausgewogenen Beurteilung der russischen Außenpolitik gehört auch die Einsicht, daß der Zerfall der Sowjetunion in jeder Hinsicht viel dramatischer hätte erfolgen können. Vielleicht hat sich bei dieser dritten russischen Revolution in diesem Jahrhundert das für die russische Geschichte typische Phänomen der "Verspätung"<sup>3</sup> in mehrfacher Hinsicht auch außenpolitisch günstig ausgewirkt. Die grundsätzliche Abkehr Rußlands, der russischen Gesellschaft und Wirtschaft vom ideologisierten, totalitären Sowjetsystem sowie die Wiederentfaltung des russischen Staates sollte in der Tat als Revolution verstanden werden. Sie mußte einfach wie viele andere historische

---

<sup>1</sup> Hier sei nur allgemein verwiesen auf die innerrussische kritische Diskussion über undurchsichtige Tendenzen zur Herausbildung einer autoritären Präsidialmacht durch eine Stärkung von machtpolitisch besonders wichtigen Teilen des Präsidialapparates und durch eine zunehmende Abstützung Präsident Jelzins auf die Führung von Organen der inneren Sicherheit und der Streitkräfte. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Diskussion der verfassungsmäßigen und rechtlichen Grundlagen des nationalen Sicherheitsrates, der sich anscheinend zum entscheidenden Machtkern in Rußland unter Einbezug der beiden Vorsitzenden von Duma und Föderationsrat entwickelt.

<sup>2</sup> Gerade mit Blick auf die heranwachsenden neuen Eliten muß der Westen durch kontinuierliche Bereitschaft zu Dialog und Zusammenarbeit und unter Berücksichtigung auch von russischen Interessen glaubwürdige Wege der Zukunftssicherung als Antwort auf nationalistische, autoritäre und imperiale Versuche brauner, roter oder militärischer Prägung offen halten. Die in den russischen Medien bekanntgewordenen Versuche innerhalb des russischen Geheimdienstes, auf die Verbindungen der Eliten nach Westen eindämmend einzuwirken, zeigen die Bedeutung dieser Frage für die zukünftige politische Ausrichtung Rußlands. Siehe z.B. *Nezavisimaja gazeta* vom 10.1.1995.

<sup>3</sup> Vor allem seit der Auseinandersetzung zwischen Westlern und Slavophilen im 19. Jahrhundert um die russische Entwicklung umstritten, spielt die Frage der "Verspätung" in Arbeiten russischer Kulturologen, Soziologen und Politologen auch heute noch eine wichtige Rolle. Siehe z.B. T.G.Parchalina (Hrsg.), *Rossija i Evropa: Tendencii razvitija na poroge III. Tysjačeljetija*, Moskau 1994, sowie V.A.Krasil'sëikov (Hrsg.), *Modernizacija: zarubežnyj opyt i Rossija*, Moskau 1994.

Revolutionen Komplikationen bei der Suche Rußlands nach einem angemessenen Platz im sich neu formierenden internationalen System mit sich bringen. Als Verspätungen mit außenpolitischer Wirkung fallen bei einer derartigen Sichtweise unter anderem auf:

1. Historische Erfahrungen zeigen, daß eine unzureichende Institutionalisierung vor allem in neuen unabhängigen Staaten bzw. revolutionären Regimen eine nach außen gerichtete Konfliktbereitschaft umso wahrscheinlicher macht, je mehr im Innern entgegengesetzt wirkende institutionelle Hemmschwellen fehlen.<sup>2</sup> Im Vergleich hierzu hatte die mit Beginn der Eigenstaatlichkeit Rußlands verbundene extreme Schwäche staatlicher Institutionen - bei aller allmählich aufkommenden Selbstbehauptungsstrategie - keine den internationalen Frieden gefährdende russische Konfliktbereitschaft zur Folge. Dieser positive Trend hält an, auch wenn die Umstände der militärischen Gewaltanwendung in Tschetschenien die Frage aufwerfen, ob sich dies - phasenverschoben - ändern könnte. Hierauf wird erst die Art und Weise einer politischen Lösung dieses Konflikts und dessen Einbettung in die Fortsetzung der Reformen eine Antwort geben.
2. Der Erfahrung mit den Auswirkungen anderer Revolutionen würde auch entsprechen<sup>3</sup>, wenn die demokratische Revolution Rußlands bereits früher einen russischen Druck auf Veränderung des bestehenden internationalen Systems bewirkt hätte. Doch Rußland wollte sich anfangs in das bestehende - westliche System der wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit bzw. der Integration einfügen. Erst dessen aus russischer Sicht unzureichende Öffnung und die damit verbundene Enttäuschung und innenpolitische Schwächung der Reformkräfte haben dann russische Forderungen nach einer Änderung und Anpassung der Strukturen internationaler Zusammenarbeit stimuliert. Besonders enttäuschend war für die russischen Demokraten, daß aus ihrer Sicht das Bekenntnis zur demokratischen Kultur in entscheidenden Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik westlicherseits nicht hinreichend honoriert wurde. Als die Frage einer Osterweiterung der NATO heranreifte, war zunächst weniger das Gefühl einer potentiellen sicherheitspolitischen Ausgrenzung Rußlands als vielmehr der dahinter stehenden wertemäßigen Abgrenzung für die russischen Reformkräfte das Hauptproblem.<sup>4</sup>
3. Schließlich ist im Gegensatz zu manchen anderen Revolutionen der Geschichte die außen- und sicherheitspolitische Selbstbehauptungsstrategie Rußlands in ihrer Substanz bislang nicht durch eine alles bestimmende harte Linie bzw. von Politikern bestimmt, die aufgrund ihrer

---

<sup>1</sup> Die nachfolgende Skizze wurde angeregt durch eine Übersicht der politikwissenschaftlichen und historischen Literatur zum Wechselverhältnis zwischen demokratischem System und Konfliktbereitschaft bei Joe D. Hagan, Domestic Political Systems and War Processes, in: Mershon International Studies Review, October 1994, S. 183-207.

<sup>2</sup> Siehe mit komparativem Ansatz Z. Maoz, Joining the Club of Nations: Political Development and International Conflict 1816-1976, in: International Studies Quarterly (Columbus), Nr. 33/1989, S. 199-213.

<sup>3</sup> Für den Vergleich anregend z.B. R. Siverson und H. Starr, Regime Change and the Restructuring of Alliances, in: American Journal of Political Sciences (Austin), Nr. 38/1994, S. 146-161.

<sup>4</sup> Dies klang erneut in Jelzins Rede vor der KSZE-Gipfelkonferenz in Budapest im Dezember 1994 an, als er beim Thema zukünftiger europäischer Sicherheitsstrukturen darauf hinwies, daß die Demokratie in Rußland noch nicht begraben sei, Rossijskaja gazeta, 6.12.1994.

Persönlichkeit als Hardliner bezeichnet werden könnten.<sup>1</sup> Diese Strategie gibt sich bei aller zunehmenden Berücksichtigung des nationalen Interesses derzeit weder einem Hypernationalismus noch (auch nicht infolge der Krise in Tschetschenien) einem säbelrasselnden Militarismus hin. Entsprechend fehlt bislang auch jeder offizielle Versuch, die außen- und sicherheitspolitische Bedrohungsanalyse zwecks Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen für die Verteidigung zu manipulieren. Mit beträchtlichen Reduzierungen militärischerseits beantragter Mittel ist momentan eher das Gegenteil festzustellen, was die Möglichkeiten militärisch gestützter Expansion erheblich beeinträchtigen dürfte.<sup>2</sup>

Weit unterhalb einer derartigen, derzeit nicht existierenden Strategie einer allumfassenden Mobilisierung kommt allerdings der bereits behandelten Konsensbildung zu einigen zentralen außen- und sicherheitspolitischen Fragen, wie der NATO-Erweiterung, der Förderung der GUS etc., eine wichtige, vielleicht nicht unbedenkliche Bedeutung als Kompensation für mangelnden Konsens in wichtigen innenpolitischen Fragen zu. Der historische Vergleich zeigt, daß das hinter einer derartigen Konsensbildung stehende Hauptmotiv einer politischen Führung, nämlich eine von der inneren Krise ablenkende Herrschaftslegitimierung, im Maße der inneren Krisenverschärfung auch zur Verschärfung der Außenpolitik führen kann.<sup>3</sup>

## Einige Schlußfolgerungen

Bewertet man die russische Politik gegenüber den neuen Nachbarstaaten anhand der bisherigen Überlegungen, so ergibt sich ein gemischtes Bild. Der russische Führungsanspruch entspricht der besonderen geopolitischen und machtpolitischen Ausgangslage der Russischen Föderation. Dies kann auch mit Blick auf einen von anderen Staaten ähnlich begründeten regionalen Führungsanspruch gegenüber benachbarten, verbündeten Staaten oder Regionen nicht grundsätzlich bestritten werden. Dieser Führungsanspruch erscheint legitim, soweit er in seinen konkreten politischen, wirtschaftlichen, militärischen und kulturellen Manifestationen von den betroffenen Staaten gewünscht oder freiwillig akzeptiert wird und nicht auf die forcierte Durchsetzung imperialer, illegitim-hegemonialer sowie einseitiger nationaler Interessen abzielt. Dies läßt im Sinne der bisherigen Überlegungen Gestaltungsspielraum für eine legitime Hegemonie und eine durch das russische Potential geführte Integration, soweit dahinter nicht Konzeptionen zur Sicherung exklusiver russischer Einflußzonen stehen. Dieser Führungsanspruch erscheint ferner gerechtfertigt und akzeptabel, wenn er zusätzlich einer an den KSZE-Prinzipien orientierten Mitverantwortung für die Stabilisierung der politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Lage in den Nachbarstaaten Rußlands und damit des internationalen System insgesamt tatsächlich verpflichtet ist.

Demgegenüber neigen manche westlichen Äußerungen selbst mit Blick auf legitime Integrations-

---

<sup>1</sup> Siehe zu diesem Aspekt im historischen Vergleich z.B. St. Walt, *Revolution and War*, in: *World Politics* (Baltimore), Nr. 44/1992, S. 321-368.

<sup>2</sup> An den extremen Rändern des politischen Spektrums suchen allerdings entsprechende Kräfte ihre Handlungschancen zu wahren, was bei einer etwaigen Herausbildung eines nationalistisch-autoritären Regimes (ggfs. phasenverschoben?) eine Rückkehr zu Strategien der Mobilisierung nach innen hervorrufen könnte.

<sup>3</sup> Siehe hierzu u.a. R. Lebow, *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, Baltimore 1989.

schritte im Rahmen der GUS dazu, die neuen Nachbarstaaten vor allem Zentralasiens und des Kaukasus rundweg als Opfer illegitimer russischer Zielsetzungen zu sehen. Dies dürfte in einer Reihe von russischen Einzelaktionen in Teilbereichen der Sicherheit und der Wirtschaft zwar zutreffen<sup>1</sup> und sollte dann auch gegenüber der russischen Seite sowohl von den Betroffenen wie auch von dritter Seite unter Berufung auf KSZE-Verpflichtungen in angemessener Form aufgebracht werden. Das Bild ist jedoch insgesamt komplizierter und entspricht nicht der Schlußfolgerung der bislang umfassendsten amerikanischen Analyse, in der betont wird, "that Central Asia and the Transcaucasus were coming under a new Russian hegemony, if not yet imperial control, by late 1994".<sup>2</sup>

Zunächst sollte bei derartigen Bewertungen nicht vergessen werden, daß es Ende 1991 - nachdem Rußland, die Ukraine und Weißrußland in Minsk eine Dreier-Union verabredet hatten - die Führungen der meisten übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken (außer denjenigen der baltischen Staaten und Georgiens) waren, die eine Zusammenarbeit und Koordinierung im Rahmen einer größeren Gemeinschaft unabhängiger Staaten forderten. Seither wurde eine Asymmetrie der kurz- und langfristigen Interessen der Beteiligten deutlich: Der anfänglichen russischen Strategie des Abwerfens alter imperialer Lasten, die bis Mitte 1993 die russische GUS-Politik hauptsächlich bestimmte, stand das von Fall zu Fall unterschiedlich ausgeprägte Interesse der GUS-Staaten gegenüber, so wenig wie möglich vom Tropf bisheriger Moskauer Rohstoff-, Energie- und Warenlieferungen abgeschaltet zu werden und gleichzeitig die neue Unabhängigkeit stufenweise zu realisieren. Stufenweise deshalb, weil in praktisch allen Bereichen der bislang planwirtschaftlich und zentralistisch geprägten Wirtschafts- und Finanzstrukturen, in Währungsfragen, in Fragen der inneren und äußeren Sicherheit etc. die russische Unterstützung, Mitwirkung und personelle Präsenz (siehe z.B. die anfänglich hohen, inzwischen jedoch immer stärker abwandernden Anteile an russischen Wirtschaftsspezialisten, Wissenschaftlern, Lehrern und Verwaltungspersonal) im Interesse der inneren Stabilität unverzichtbar waren und in einer Reihe dieser Staaten bis auf weiteres noch bleiben werden. Manche westliche Kritik tendiert dazu, dieses objektive Eigeninteresse bestimmter GUS-Staaten zu minimieren. Dabei wird nicht nur ein teilweise erhebliches Beharrungs- und Verweigerungsvermögen einiger dieser Staaten gegenüber der russischen Politik übersehen, wie zuletzt der GUS-Gipfel in Almaty vom 9. Februar 1995 gezeigt hat, sondern auch die gesplante Haltung der dort jeweils herrschenden politischen Eliten. Diese möchten zwar bestimmte Vorteile der russischen Nähe kostengünstig sichern, haben aber zugleich als sich entfaltende neue nationale Eliten längerfristig kein Interesse an einer innen- und außenpolitischen Unterordnung unter eine russische Vorherrschaft. Wichtig für diese Entwicklung ist auch die auf Unabhängigkeit bedachte Haltung der Ukraine, die im Maße ihrer Selbstbehauptung gegenüber Rußland zugleich für die kleineren Staaten Manövriermöglichkeiten innerhalb der GUS offen hält. Hinzu kommt mit ähnlicher Ausrichtung der Ausbau eines jeweils eigenen bilateralen Beziehungsgeflechts unter den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, d.h. außerhalb des GUS-Rahmens und damit unter Ausschluß Rußlands.

---

<sup>1</sup> Beispielsweise wirtschaftliche Erpressung im Energiesektor zur Durchsetzung von politischen Zielen gegenüber Aserbaidschan und Weißrußland, ferner die auf zweifelhaften Grundlagen fortgesetzte Stationierung russischer Streitkräfte in Moldova sowie die Nutzung von Peace Keeping für nationale russische Interessen in Georgien und Tadschikistan.

<sup>2</sup> Odom, a.a.O. (siehe Anm. 7), S. 251.

Das russische Interesse tendiert kurz- und mittelfristig bei allen Bemühungen um eine reale Stärkung der GUS-Integration dazu, die finanziellen und wirtschaftlichen Belastungen hieraus bis auf weiteres möglichst gering zu halten, jedoch in längerfristiger Perspektive eine stabile wirtschaftliche und sicherheitspolitische Einflußzone zu sichern. Wo sich dies im GUS-Rahmen als nicht möglich erweist, strebt die Russische Föderation selektive Verflechtungen aufgrund bilateraler Vereinbarungen an. Manche der sich insofern vielfach überlagernden multilateralen und bilateralen Entwicklungen in den GUS-Staaten deuten jedoch darauf hin, daß das "Fenster der Möglichkeiten" für eine entsprechend expansive russische Politik nicht nur weniger groß sein dürfte als oftmals unterstellt, sondern mehr noch, daß es sich zukünftig auch langsam schließen könnte. Erste Ansätze hierfür sind mit der Herausbildung der Zentralasiatischen Union<sup>1</sup> sowie mit der alternativen Orientierung islamischer GUS-Staaten hin zu neuen Formen regionaler Zusammenarbeit z.B. unter türkischer Führung<sup>2</sup> gegeben. Aufgrund der Interessenlage dieser GUS-Staaten läßt sich wahrscheinlich sagen: Je expansiver sich die russische Politik gegenüber diesem Raum entwickeln sollte, desto mehr dürfte sie am Ende in der eigenen Nachbarschaft ein kontraproduktives Interesse an alternativer Orientierung stimulieren.

Das für die derzeitige Entwicklungsphase zwar noch gültige Gegenargument, wonach die islamische Option sowie die Option regionaler Umorientierung hin zur Türkei bzw. zum Iran entgegen manchen Expertenprognosen für diese Staaten bislang keine wesentliche Rolle gespielt haben<sup>3</sup>, unterschlägt die kulturellen und nationalen Triebkräfte der zukünftigen Entwicklung<sup>4</sup>. Für die Russische Föderation würde eine auch aufgrund der jeweiligen nationalen, religiösen und kulturellen Identitätssuche längerfristig nicht auszuschließende Umorientierung des zentralasiatischen und kaukasischen Potentials zusammen mit der Osterweiterung der Europäischen Union und möglicherweise der NATO eine in jeder Hinsicht neuartige geopolitische Ausgangslage schaffen. Unter Berücksichtigung dieser längerfristig nicht auszuschließenden Entwicklung wird die russische Doppelstrategie einer deutlichen Stärkung der GUS und einer vehementen Ablehnung der NATO-Erweiterung umso verständlicher.

Noch ist dies unsichere Zukunft. Gegenwärtig bestehen für die GUS-Staaten keine substantiellen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Alternativen gegenüber einer engen Zusammenarbeit mit Rußland. Neben beschränkten Aktivitäten der Türkei vor allem in Aserbaidschan bzw. des Iran in Turkmenistan hält sich auch China in der Region noch weitgehend zurück. Westliche Angebote, z.B. die bilateralen Partnership-for-Peace-Vereinbarungen mit der NATO oder die Kooperationsverträge

---

<sup>1</sup> Die Gründung der zentralasiatischen Union Anfang 1994 unter Teilnahme Kasachstans, Usbekistans und Kirgistans wurde im Westen kaum beachtet. Aufgrund der bisher abgeschlossenen Vereinbarungen sind ein Exekutivkomitee sowie verschiedene Konsultativräte auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs sowie der wichtigsten Fachminister, darunter der Außen- und Verteidigungsminister, vorgesehen. Siehe u.a. die Übersicht in Rossijskie vesti (Moskau), 6.9.1994.

<sup>2</sup> So fand vom 18. bis 19. Oktober, d.h. pikanterweise kurz vor dem Moskauer GUS-Gipfel, in Istanbul auf türkische Einladung ein Treffen der Staatschefs der Türkei, Kasachstans, Turkmenistans, Kirgistans, Usbekistans und Aserbaidschans statt, das mit der Unterzeichnung einer 24 Punkte umfassenden politischen Deklaration zur weiteren wirtschaftlichen, politischen und sonstigen Zusammenarbeit und Koordinierung endete. Das nächste Gipfel-Treffen ist im August 1995 in Bischkek vorgesehen. Siehe Nezavisimaja gazeta, 21.10.1994.

<sup>3</sup> Odom, a.a.O., S. 176ff. und S. 215ff. (siehe Anm. 7).

<sup>4</sup> Siehe u.a. die Thesen des Harvard-Professors S.Huntington zu den kulturellen Hauptursachen zukünftiger Konflikte zwischen den Zivilisationen, in: Moskovskie novosti (Moskau), 29.1.1994, S. 5.



mit der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, warten auf eine substantiellere Ausfüllung. Hierauf käme es an, soweit westliche Politik tatsächlich mitwirken kann, und zwar unter gleichzeitiger Intensivierung partnerschaftlicher Beziehungen mit Rußland in allen Bereichen, d.h. einschließlich der Entfaltung eines gemeinsamen Sicherheitsraums. Hingegen kann eine sich lediglich gegen das russische Eindringen in den GUS-Raum wendende Kritik keine hinreichend glaubwürdige Alternative für diese Staaten bieten.

Und schließlich: Mit Blick auf die von Huntington unterstellten entscheidenden kulturellen Ursachen zukünftiger Konflikte zwischen den Zivilisationen sollten die Chancen und Notwendigkeiten einer derartigen konstruktiven Doppelstrategie ernst genommen werden. Ein marktwirtschaftliches, demokratisches und gegenüber den Nachbarregionen an die KSZE-Verpflichtungen gebundenes Rußland wäre der entscheidende Anker und Stimulator für einen in den kleineren GUS-Staaten, bis auf Armenien und teilweise Kirgistan, noch nicht recht vorangekommen Systemwechsel. Ohne eine Transformation der dort überwiegend bestehenden "Entwicklungsdiktaturen" wären negative Rückwirkungen auf den Reformprozeß in der Russischen Föderation wahrscheinlich unvermeidlich. Dann hätte die zu Beginn zitierte Leitvorstellung einer kooperativen Staatengemeinschaft zwischen Vancouver und Wladiwostok im 21. Jahrhundert keine Realisierungschance.

## **Gebhardt Weiss**

The Russian Federation Between Imperial Temptation  
and Legitimate Pursuit of Interests

Remarks on Western criticism of Russian foreign and security policy

**Bericht des BIOst Nr. 23/1995**

## **Summary**

### *Introductory Observations*

The Russian Federation's strategy of self-assertiveness in the fields of foreign and security policy, in its main directions marked by increased influence on the states of the CIS on the one hand and strong opposition to an eastern expansion of NATO on the other, has led in the West and partly in Russia itself to accusations of a renewed imperialistic Russian foreign policy. This reproach has been reinforced by the excessive use of military power in Chechnya. Due to the security and political consequences of this assertion, in particular with regard to the future discussion within the OSCE about a new model of collective and comprehensive security from Vancouver to Vladivostok, this assessment needs to be critically examined.

### *Findings*

1. In assessing Russian policy vis-à-vis CIS states as well as in Chechnya, it is essential that the necessary critical overview of Russian domestic and foreign policy neither loses sight of strategic priorities of a future-oriented policy formation for the OSCE area, nor that it simply degenerates into politically useless moralizing. A sober analysis of Russian foreign policy should take into account that this country is participating in a new world-wide wave of a general sharpening of national interests, a wave, obviously resulting from the end of the Cold War.
2. From a historical perspective, viewing Russian and Soviet history in a comparative light, it is doubtful that current Russian foreign and security policy could be characterized simply as "imperialistic". Rather, the "hegemonic" characteristics of these policies should be dealt with critically and subtly, in a non-polemical fashion. In this respect, particularly in light of international and historical comparison, it is essential to differentiate between illegitimate and legitimate hegemony. Similarly, such a differentiation is important in the evaluation of Russian integration policy and specifically with regard to Russian politics of national interest. CSCE principles and some of the CSCE documents offer the best foundation for a balanced evaluation, thus avoiding polarizing and unequal standards. They require a policy of restraint on behalf of the member states while pursuing their national interests, and they forbid all imperialistic policies in the OSCE area. However, taken together, the CSCE principles still allow some latitude in the pursuit of national interest policies.
3. The hallmark especially of conservative Western analyses is an insufficient recognition of the

objective geopolitical driving forces of the Russian assertiveness, its substance and motivation. Imperialist policy in the traditional sense is as incapable of receiving majority support in Russia as would a vote simply to reestablish the Soviet Union. However, if based on reasonable burden-sharing, integration with the neighboring states is popular among the population at large and the responsible Russian elites. Taking into account the experiences of integration in other regions of the world, Western criticism should starkly differentiate between possibly illegitimate steps towards reintegration as a "fig leaf" for Russian expansionism on the one hand, and modern reform-oriented steps towards integration, guided by the CSCE principles, their goals, and by procedures enabling free development of all participants on the other hand.

4. The problem of institutional weakness in Russia and its resultant influence on foreign policy coherence and accountability need special attention. With regard to current, not yet dominant authoritarian tendencies in Russia, it makes little sense to assess developments from the point of view of a historically developed, mature Western democracy and its institutionally secure stability of peaceful behavior. The strengthening of the Russian state is necessary and is not automatically an inevitable propellant for a dangerous change of course in Russian foreign policy. Otherwise, both the weaknesses of the state structures as well as the so far unstable programmatic directions of the evolving parties might produce incalculable dangers not only internally, but even more in the field of foreign and security policy of the Russian Federation.
5. Caution is necessary regarding judgements which, even with regard to legitimate integrating steps in the framework of the CIS, see the new states, particularly the states of Central Asia and the Caucasus, as victims of illegitimate Russian designs. In this matter, an asymmetry of interests is often overlooked. This asymmetry consists in the short and middle-term, in that the smaller states currently are seeking economic and political proximity to Russia in order to alleviate their burdens, while Russia is seeking to keep its share of the economic and political burdens as limited as possible vis-à-vis the smaller states. There is also a long-term asymmetry in which Russia has a geopolitical interest in its traditional zone of influence which the belt of neighboring states provides, while in these states, the evolving new elites will have no long-term interest in submission to Russian predominance.
6. As opposed to many expert prognostications, for the smaller CIS states neither the Islamic option, nor the option of a regional reorientation, for example towards Turkey, have thus far played a significant role. However, the cultural and national driving forces of future developments should not be overlooked. Due to the national, religious and cultural "identity-seeking" taking place in Central Asia and the Caucasus, Russia in the long term cannot exclude a major reorientation of interests of these states. This, together with the eastern enlargement of the European Union and NATO, would create for Russia a new point of departure in every respect. The West, guided by a spirit of partnership, should more seriously take into account the Russian perception of both of these security related problems, while developing concepts for the future common security architecture in the huge area between Vancouver and Vladivostok.